World Health Organization
Organisation mondiale de la Santé

المجلس التنفيذي | البند ٥-٢ من جدول الأعمال المؤقت | م ت١٠٢/٣
٢٥ آذار/مارس ١٩٩٨
الدورة الثانية بعد المائة | EB102/3

تعديلات على المادة ٧٣ من الدستور: دراسة الوضع القانوني فيما يتعلق بدخول التعديلات حيز التنفيذ

تقرير من المدير العام

قرر المجلس التنفيذي، فى دورته الواحدة بعد المائة، تأجيل النظر فى اقتراح المجموعة الخاصة المعنية بتنقيح المادة ٧٣ من الدستور بغية تيسير دخول التعديلات حيز التنفيذ، وطلب اجراء دراسة عن الأسلوب المتبع بهذا الصدد فى سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويتضمن هذا التقرير تحليلا موجزا للأساليب ذات الصلة ويطرح خيارات يمكن الأخذ بها في المنظمة.

١- نظر المجلس التنفيذي، في دورته الواحدة بعد المائة، في تقرير المجموعة الخاصة المعنية باستعراض دستور المنظمة.[١] وكانت المجموعة الخاصة اقترحت تعديل المادة ٧٣، التي تتناول الاجراءات المتبعة فيما يتعلق بتعديل الدستور، وذلك بهدف اختصار الفترة التي كثيرا ما تكون طويلة بين اعتماد أي تعديل مقترح من قبل جمعية الصحة ودخول هذا التعديل حيز التنفيذ عندما تودع لدى الأمين العام للأمم المتحدة وثيقة قبول التعديل من قبل ثلثي الدول الأعضاء في المنظمة. وقرر المجلس، في المقرر الاجرائي م ت١٠١(٢) تأجيل النظر في التعديل المقترح ادخاله على المادة ٧٣، وطلب الى المدير العام أن يقدم الى المجلس، في دورته الثانية بعد المائة، دراسة عن الوضع القانوني لدخول التعديلات حيز التنفيذ، في سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وأن يقترح حلولا تتفق مع أحكام القانون الدولي بغية التعجيل بسريان مفعول التعديلات التي سيتم ادخالها على دستور المنظمة.

الوضع السائد في سائر المنظمات الدولية

٢- تضم الاقتراحات التالية تحليلا موجزا للنصوص ذات الصلة بالتعديلات على دساتير مجموعة من الوكالات المتخصصة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويمكن تقسيم الأسلوب المتبع في هذه الوثائق الدستورية الى نهجين اثنين: التصويت من قبل الجهاز الرئاسي، الذي يتبعه، أو لا يتبعه، قبول التعديلات.

---

١ الوثيقة م ت١٠١/١٩٩٨/سجلات/١، الملحق ٣.

التصويت من قبل الجهاز الرئاسي رهنا بقبول كل التعديلات في فترة لاحقة

٣- تنص دساتير معظم المنظمات على وجوب اقرار التعديلات من قبل أجهزتها الرئاسية ومن ثم قبولها بموجب اخطار حكومي منفصل. ومن بين المنظمات التي تم دراستها نجد أن هذا الأسلوب متبع في ميثاق الأمم المتحدة وفي دساتير منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي للانشاء والتعمير، وصندوق النقد الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.

٤- بيد أنه توجد أساليب متباينة فيما يتعلق بنوع الأغلبية المطلوبة لاعتماد أي تعديل مقترح من قبل الجهاز الرئاسي ذي الصلة، وكذلك النسبة المئوية من الأعضاء التي لابد لها فيما بعد أن تقبل التعديل كي يدخل حيز التنفيذ. وتنص معظم الدساتير على أغلبية ثلثي الأصوات في الجهاز الرئاسي كي يتم اعتماد التعديل المقترح (من أصل الأصوات المدلى بها فعلا بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية، ومن قبل جميع الأعضاء في حالة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية واليونيدو)، مع أن البعض لا يتطلب سوى أغلبية مطلقة (من أصل الأصوات المدلى بها بالنسبة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية). أما النسبة المئوية من الأعضاء التي لابد أن تقبل التعديل فيمكن أن تكون (١) أغلبية ثلثي الأعضاء فيما يتعلق بجميع التعديلات (الأمم المتحدة، منظمة الصحة العالمية، منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية)، (٢) أغلبية ثلثي الأعضاء لبعض أنواع التعديلات وثلاثة أرباع الدول الأعضاء بالنسبة لتعديلات أخرى (اليونيدو[١])، (٣) أغلبية ثلاثة أرباع الأصوات لجميع أنواع التعديلات (المنظمة العالمية للملكية الفكرية) أو (٤) نسبة مئوية أخرى الى جانب شروط محددة (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يتطلبان قبول ثلاثة أخماس الأعضاء على الأقل تكون لهم نسبة ٨٥٪ من مجموع الأصوات،[٢] وفي بعض الأحيان يشترط قبول جميع الأعضاء.[٣] وتشترط منظمة العمل الدولية أغلبية ثلثي الأعضاء، بما في ذلك ٥ من بين ١٠ أعضاء ممثلين في الجهاز الرئاسي بصفتهم "أعضاء ذوي أهمية صناعية رئيسية".)

يجوز أن يكون تصويت الجهاز الرئاسي كافيا فيما يتعلق بكل التعديلات أو بعضها

٥- تنص دساتير بعض المنظمات على دخول التعديلات حيز التنفيذ على أساس تصويت الجهاز الرئاسي للمنظمة المعنية فقط وذلك بالنسبة لفئة معينة من التعديلات على الأقل. وهذا هو الأسلوب المنصوص عليه في دساتير منظمة الصحة للبلدان الأمريكية ومنظمة الأغذية والزراعة واليونسكو والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وتميز معظم المنظمات في هذه المجموعة (منظمة الأغذية والزراعة واليونسكو والمنظمة البحرية الدولية) بين التعديلات المنطوية على التزامات جديدة من قبل الأعضاء (كما تدرج اليونسكو أيضا التعديلات المنطوية على تغييرات أساسية في أهداف المنظمة) وبين التعديلات التي لا تنطوي على ذلك. وفي حالة الأولى منها يتطلب القبول في فترة لاحقة توفر أغلبية ثلثي الأعضاء، في حين لا تتطلب الأخيرة سوى ثلثي الأصوات فقط (من بين الحاضرين الذين يدلون بأصواتهم بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة واليونسكو، وكامل مجموع الأعضاء بالنسبة للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية) كي يدخل التعديل حيز التنفيذ. أما البت فيما اذا كان التعديل ينطوي على التزامات جديدة أم لا فيعود الى الجهاز الرئاسي ذاته.

٦- وهناك فيما يخص منظمة الأغذية والزراعة عنصر اضافي هو أنه في حالة التعديلات المنطوية على التزامات جديدة، فانها لا تدخل حيز التنفيذ الا بالنسبة للأعضاء الذين قبلوا التعديل بالفعل. وبما أن ذلك يخلق التزامات متفاوتة بالنسبة لمختلف الأعضاء، فقد لا يكون هذا النهج مناسبا في حالة التعديلات التي تمس هيكل المنظمة المعنية (التي لابد أن يكون لها هيكل واحد ينطبق عادة على جميع الأعضاء). ولا يوجد هذا العنصر الاضافي لدى اليونسكو والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، بل - حالما يتم التوصل الى النسبة المئوية المطلوبة لقبول التعديل - فان هذا التعديل ينطبق على جميع الأعضاء (وهي القاعدة بالنسبة لجميع دساتير المنظمات المدرجة في الفقرة ٣ أعلاه).

٧- ولا تشترط منظمة الصحة للبلدان الأمريكية أي قبول في فترة لاحقة كي يدخل أي نوع من أنواع التعديلات حيز التنفيذ. وكل ما هو مطلوب هو اقرار التعديل بغالبية ثلثي أصوات جميع الأعضاء في المنظمة.

---

١ تشترط أغلبية قبول ثلاثة أرباع الأعضاء فيما يخص التعديلات المتصلة بحق الانسحاب، وتركيبة ووظائف مجلس التنمية الصناعية ولجنة البرنامج والميزانية، وهيكل وطريقة اعتماد الميزانية، والاجراء المتبع في اقرار التعديلات الدستورية.

٢ يطبق كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي نظام التصويت المرجح.

٣ تم تحديد ثلاثة أنواع من التعديلات بالنسبة لكل من المنظمتين، وفيما يتعلق بحق الانسحاب هناك نوعان مختلفان من التعديلات المنطوية على قضايا مالية ذات صلة خاصة بعمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على التوالي.

الأساليب الممكنة المناسبة للاستخدام داخل منظمة الصحة العالمية

٨- لقد كان القصد من بعض أحكام الدستور، المذكورة أعلاه، تناول خصائص معينة للمنظمة ذات الصلة. وبالتالي فانه من الصعب في جميع الحالات وضع نظير مشابه ومحكم ينطبق على دستور المنظمة. ورغم ذلك فانه بالامكان أن تستمد مجموعة من الامكانيات من التحليل الوارد أعلاه يمكن النظر في استخدامها بالنسبة لدستور المنظمة.

الوضع الراهن

٩- يتضح من استعراض الأحكام الدستورية، الواردة أعلاه، أن أغلبية المنظمات تطبق شرطا ذا مستويين لدخول تعديلات تشبه بصورة عامة تلك الواردة في النص الحالي للمادة ٧٣ من الدستور حيز التنفيذ.

دخول التعديلات حيز التنفيذ استنادا لاجراءات يتخذها الجهاز الرئاسي وحده

١٠- يمكن من جهة ثانية القول بأنه يجوز اجراء تعديلات دون حاجة لقبولها في فترة لاحقة، اما في جميع الحالات، كما هو الحال، في منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، أو فيما يخص أنواعا معينة من الحالات كما هو الحال في منظمة الأغذية والزراعة واليونسكو والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. ويمكن، في حالات معينة، تطبيق نموذج اليونسكو، الذي يشترط قبول التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة وعلى تغيير الطبيعة الأساسية للمنظمة، في فترة لاحقة، لكنه يتيح دخول جميع المستويات حيز التنفيذ على أساس تصويت يجريه الجهاز الرئاسي لليونسكو. واذا كان هذا مستصوبا فانه يمكن تغيير الفئات التي تتطلب القبول في فترة لاحقة أو ادراج فئات اضافية.

خفض مستوى القبول في فترة لاحقة واللازم لدخول التعديلات حيز التنفيذ

١١- رغم أنه ليس هناك أي دستور ينص على مستوى صريح وواضح لقبول التعديلات في فترة لاحقة يقل عن أغلبية الثلثين، فانه لا يوجد مبدأ في القانون يحول دون اشتراط مستوى أدنى - كالقبول بأغلبية الأعضاء المطلقة. ومن شأن النص على وجوب توفر أغلبية من حالات القبول فحسب كي يدخل التعديل المعتمد حيز التنفيذ أن يعجل عادة من اجراءات نفاذ هذا التعديل وأن يحافظ على المبدأ الأساسي بأن تعكس قوانين أية منظمة من المنظمات رغبة أغلبية أعضائها على أقل تعديل.

رفع مستوى الأغلبية اللازمة لاعتماد التعديل وخفض مستوى القبول في فترة لاحقة

١٢- اذا وجد أنه من المستصوب ضمان عدم تعديل دستور المنظمة الا عندما يمثل ذلك رغبة أغلبية كبيرة من أعضائها، وتيسير دخول التعديلات حيز التنفيذ بمزيد من السرعة على حد سواء، فيمكن تحديد مستوى أعلى للأغلبية المطلوبة لاعتماد التعديلات في الجهاز الرئاسي المعني - كثلاثة أرباع الأصوات مثلا - وخفض عدد حالات القبول في فترة لاحقة والمطلوبة لدخول هذه التعديلات حيز التنفيذ.

الاجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

١٣- اذا اعتبر المجلس أن الابقاء على الوضع الراهن غير مقبول، واذا لم يؤخذ باقتراح المجموعة الخاصة، فقد يرغب المجلس في النظر في توصية جمعية الصحة باعتماد واحد أو أكثر من الخيارات المذكورة آنفا، أو الجمع بين أي منها. ولتيسير مناقشة هذا الموضوع يرد أدناه اقتراح يجمع بين مختلف جوانب الخيارات الآنفة الذكر بهدف زيادة احتمالات عدم دخول التعديلات حيز التنفيذ الا عندما تمثل رغبة أغلبية كبيرة من الأعضاء أكبر زيادة ممكنة، وخفض احتمالات التأخير المطول قبل نفاذها الى أدنى حد ممكن (وخاصة بالنسبة للتعديلات غير المثيرة للجدل).

- اذا تم اعتماد تعديل مقترح من قبل جمعية الصحة بأغلبية ثلاثة أرباع (الدول الأعضاء)، وكان هذا التعديل لا يتعلق بتغيير هدف المنظمة و/أو أية فئة أخرى من التعديلات التي يمكن الاتفاق عليها، يدخل هذا التعديل حيز التنفيذ على الفور.

- اذا تم اقرار تعديل مقترح من قبل جمعية الصحة بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات (الدول الأعضاء الحاضرة والمصوتة)، فانه يدخل حيز التنفيذ عند قبوله من قبل أغلبية الدول الأعضاء.

- اذا تم اقرار تعديل مقترح من قبل جمعية الصحة بأغلبية ثلثي الأصوات (الدول الأعضاء الحاضرة والمصوتة)، فانه يدخل حيز التنفيذ عند قبوله من قبل ثلثي الدول الأعضاء.

١٤- واذا لقي الاقتراح أعلاه تأييدا عاما، فقد يرغب المجلس في أن يطلب الى المدير العام وضع مشروع نص يضم هذا الاقتراح، ويأخذ بعين الاعتبار الآراء التي يعرب عنها المجلس، ويمكن أن يقدم المدير العام مشروع النص المذكور الى جمعية الصحة العالمية الثانية والخمسين.

١٥- ويوصي بالابقاء على الشرط الحالي الذي يقضي بالتبليغ قبل ستة شهور بشأن جميع الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور، بالصورة التي ورد فيها في النص الحالي للمادة ٧٣، والذي ينعكس عموما في دساتير معظم المنظمات الأخرى.

= = =